

**UNIVERSIDAD DEL SALVADOR**

**Facultad de Ciencias Sociales**

**Carrera de Ciencia Política**

**DE LA EMPRESA AL ESTADO Y DEL ESTADO A LA EMPRESA**

El ingreso de la Nueva Gestión Pública en la Agencia Gubernamental de Control  
del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 2008-2015

**USAL**  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

Autor: Rodrigo Juan Donoso

Fecha de presentación: Mayo del 2016

Tutora: Mg. Laura Saavedra

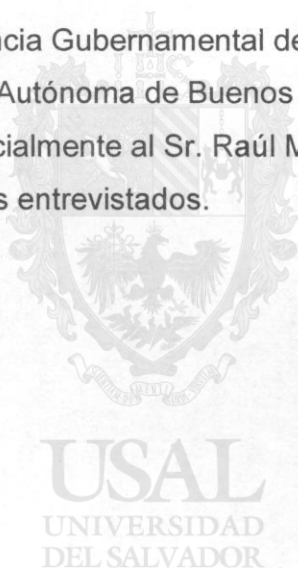
## AGRADECIMIENTOS

A mi familia, a mi compañera y amigos por el acompañamiento.

A mi tutora que me apoyó, guió y condujo en la elaboración de la investigación.

Al Sr. Juan Carlos Herrera por aconsejarme en el proceso de producción del trabajo.

A los funcionarios de la Agencia Gubernamental de Control y del Ministerio de Modernización de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que me brindaron la información necesaria, especialmente al Sr. Raúl Martínez que procuró el contacto con los especialistas técnicos entrevistados.



## INDICE

AGREDECIMIENTOS.....	2
INDICE .....	3
ABREVIATURAS .....	5
CAPÍTULO 1 .....	6
PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN .....	6
1. PROBLEMÁTICA ABORDADA.....	6
II. METODOLOGÍA: UN ANÁLISIS DE CASO.....	10
CAPÍTULO 2 .....	13
ESTADO DE SITUACIÓN Y MARCO TEÓRICO.....	13
I. ESTADO ACTUAL DEL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	13
II. CORRIENTES TEORICO METODOLOGICAS DEL ESTUDIO DE LA ADMINSITRACION PÚBLICA .....	16
CAPÍTULO 3 .....	29
DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN .....	29
INTRODUCCIÓN FORMAL.....	29
I. PRECEDENTES DE LA AGENCIA GUBERNAMENTAL DE CONTROL: PLAN DE MODERNIZACION. PROYECCIÓN Y ALCANCE.....	29
II. CREACION DEL MINISTERIO DE MODERNIZACION. FUNCIONES.....	33
III. CREACIÓN DE LA AGENCIA GUBERNAMENTAL DE CONTROL .....	35
IV. APLICACIÓN FORMAL DE HERRAMIENTAS TEORICO METODOLOGICAS EN LA AGENCIA GUBERNAMENTAL DE CONTROL.....	37
V. CONCLUSIONES FORMALES.....	44
OBSERVACIONES Y CONTRASTACIONES FÁCTICAS.....	47
I. HERRAMIENTAS IMPLEMENTADAS EN LA AGENCIA GUBERNAMENTAL DE CONTROL .....	47
II. CONCLUSIONES PRELIMINARES:.....	55
PRINCIPALES PROBLEMAS EN LA IMPLEMENTACIÓN.....	58
I. DESCRIPCIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN ...	58

II. CLASIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN	65
CAPÍTULO 4 .....	67
CONCLUSIÓN FINAL.....	67
BIBLIOGRAFÍA.....	79
ANEXO I: ENTREVISTAS NO ESTRUCTURADAS .....	82
ANEXO II. CUADROS COMPLEMENTARIOS.....	94
ANEXO III: LEYES. RESOLUCIONES. DECRETOS .....	101



## **ABREVIATURAS**

AGC: Agencia Gubernamental de Control

CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

GCABA: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

GO: Gerencia Operativa

NGP: Nueva Gestión Publica

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

PEA: Planificación Estratégica Anual

POA: Plan Operativo Anual

PRRAC: Programa de Relevamiento de Registros de Actividades Comerciales

RUS: Relevamiento de Usos del Suelo

SGC: Sistema de Gestión de Calidad

SGL: Sistema de Gestión Integral.

SGO: Sub Gerencia Operativa

SUACI: Sistema Único de Atención Ciudadana

UAI: Unidad de Auditoria Interna



## CAPÍTULO 1

### PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

#### 1. PROBLEMÁTICA ABORDADA

Tras la reforma constitucional del año 1994, según algunos juristas, la capital federal pasa a tener status provincial y denominarse Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por lo que tendrá más funciones y responsabilidades ante sus ciudadanos, y por lo tanto, mayor autonomía y capacidad de acción dentro de su territorio y su relación con las demás actores sociales y políticos.

En este sentido, la administración pública comenzó a desarrollarse y expandirse para cumplir ciertos objetivos, la complejización y el progreso hacia una nueva forma de gobierno comenzaba a tener su propia personalidad y sus distintivas características que lo harían, por ejemplo, un sistema político especial y diferente a todos.

Inevitablemente, en el traspaso de las concesiones y funciones entre el estado nacional y la nueva administración de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se han generado conflictos que todavía no se han resuelto del todo, perjudicando el normal desempeño de ciertas instituciones que brindan servicio a los ciudadanos como lo es con la policía, además de ser un distrito donde conviven los tres poderes de los dos niveles gubernamentales respectivamente en cuestión, esto es el poder legislativo, judicial y ejecutivo, federal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En este contexto, en los últimos años se han introducido nuevas herramientas que hacen a la administración pública objeto de innumerables transformaciones entre ellas la nueva jerarquización de los mandos directivos/gerenciales, como también fue modificada la responsabilidad del funcionario y reasentado el rol del empleado

público. Una herramienta vigorosamente utilizada fue la descentralización que ha fraccionado la función de los antiguos grandes ministerios a ministerios o secretarías más específicas, o de igual forma, a pequeñas agencias autárquicas, en algunos casos, fuera de nivel, es decir externamente de lo que precedentemente se ubicaba en un organigrama elemental. Esta teoría de la agencia que en el ámbito privado se entiende como cualquier ente como un conjunto de contratos entre un individuo (principal) que contrata a otro (agente) delegando en él la ejecución de una determinada tarea, viene definida por la divergencia entre las funciones de utilidad de cada una de las partes del contrato. A esta situación debe añadirse la posibilidad de que el agente cuente con información preferente o asimétrica que impida un control exhaustivo sobre él por parte del principal. Así, bajo esta teoría la consecución de los objetivos del principal depende de las acciones que realice el agente, las cuales se ven afectadas por la información preferente que este último posea (Ruiz, 1997), en el ámbito público no está bien claro quién cumpliría cada rol, se han dispuesto misceláneas presunciones.

En el gobierno de la Ciudad, con la creación del Ministerio de Modernización, se lanzaron cuantiosas reformas ubicándose en lo que es la corriente de la Nueva Gestión Pública donde totalidad de los ministerios fueron alcanzados por estas modificaciones como así también lo fue la Agencia Gubernamental de Control. En el 2011 ya se comenzaba a concursar puestos gerenciales y se desarrollaba, en el mismo sentido, planificaciones estratégicas en la que mediante el desempeño de las áreas sean remunerados los altos directivos y los últimos niveles jerárquicos.

La Agencia Gubernamental de Control es un ente autárquico, comprende un organismo del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que se ha creado a partir de la Ley 2624 en el año 2007, según esta Ley posee presupuesto propio, patrimonio e independencia en el imperio de la administración de su personal, al mismo tiempo que el director ejecutivo se encuentra facultado de dictar un propio régimen de promoción, capacitación y carrera administrativa para designar el



personal de la misma. El objetivo buscado con la creación de esta agencia fue la centralización de los poderes de policía en términos de fiscalización y control de la mayor cantidad de áreas gubernamentales posibles, en un nuevo ente que tenga mayor eficacia, transparentar la gestión, y la proximidad con los ciudadanos.

La Agencia Gubernamental de Control es considerada un organismo crítico dentro de la administración pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Recibe gran cantidad de pedidos de informe solicitados desde diferentes organismos tales como: sedes judiciales, de la Legislatura o de otros organismos que están facultados para obtener información acerca del desempeño del gobierno porteño sobre tarea realizada en materia de poder de policía. Esta agencia fue una de las primeras creadas por el gobierno porteño junto con la Agencia de Protección Ambiental que se desarrolla en mucha menor voluminosidad que la AGC, pero cabe destacar que se está modificando la concepción tradicional de organismos gubernamentales como se hizo a partir de la teoría de la agencia. Lo diferente que trae a este estudio que la concepción misma de "agencia" es, de por sí, considerada una herramienta dentro de la corriente de la Nueva Gestión Pública.

En este marco, los interrogantes de investigación que se plantean son:

1. ¿Cuáles son las diferencias más representativas entre las gestiones previas a la introducción de las reformas en la administración pública y la actual, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires?
2. ¿De qué manera modificó la organización la introducción de las nuevas reformas en la administración pública?
3. ¿Qué obstáculos pueden presentarse frente a la aplicación de las reformas planteadas desde la Nueva Gestión Pública?
4. ¿Cuáles son las herramientas de La Nueva Gestión Pública que se aplicaron en mayor medida en la Agencia Gubernamental de Control?



5. ¿Con que gradualidad se aplicaron las medidas introducidas en la administración pública de la Agencia Gubernamental de Control?

De esta manera, este estudio pretende contribuir a la disciplina que estudia la administración pública dentro de la Ciencia Política, teniendo como atractivo lo particular de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires anteriormente descrito, dentro de ella la Agencia Gubernamental de Control, un ente por el cual son desarrolladas y ejecutadas políticas públicas en materia de fiscalización, higiene y seguridad alimentaria y control de obras que descienden del jefe de gobierno. Y en este sentido, observar y describir los vestigios que presenta la implementación de los proyectos destinados a la modernización de la administración tras la óptica de las corrientes teórico metodológicas que se encuentran actualmente en debate, durante el período 2008-2015.

## OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

### OBJETIVO GENERAL:

Describir la introducción e implementación del nuevo paradigma burocrático estatal definido como la Nueva Gestión Pública en el Gobierno de la Ciudad autónoma de Buenos Aires dentro de la Agencia Gubernamental de Control.

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

1. Analizar las reformas a nivel estructural y funcional de los ministerios analizados que componen el poder ejecutivo orientadas a la Nueva Gestión Pública y los organismos creados a partir de estas teorías metodológicas. (este objetivo lo sacaría o lo ajustaría en redacción confunde no analizas ministerios sino la AGC
2. Contrastar el plan de modernización y las herramientas catalogadas dentro de la corriente de la Nueva Gestión Pública.
3. Examinar los procesos de implementación desarrollados para las reformas introducidas.
4. Verificar el desarrollo actual de los nuevos procesos administrativos contrastados con el funcionamiento precedente a las reformas en sus aspectos formales e informales.

## II. METODOLOGÍA: UN ANÁLISIS DE CASO

En este trabajo se desarrolla un estudio de tipo cualitativo, particularmente un análisis de caso, observando y contrastando datos provenientes de fuentes secundarias estrictamente formales como lo son leyes, resoluciones y decretos. Además, se utilizan fuentes primarias como lo son las entrevistas abiertas aportando información del funcionamiento fáctico del organismo seleccionado: la Agencia Gubernamental de Control (AGC).

Las entrevistas de tipo no estructurada, se realizan a 4 distintos actores claves que intervinieron en los procesos de las implementaciones de las herramientas a analizar y que en algunos casos continúan su tarea de monitoreo y evaluación de las mismas. Se busca indagar dentro de sus experiencias y sus conocimientos en la temática que brinden información específica de los procesos que atravesaron los organismos.

Al respecto cabe aclarar que las herramientas de gestión analizadas son:

- Planificación estratégica
- Dirección por proyectos
- Dirección de Recursos Humanos
- Sistemas de información
- Control de gestión

A su vez, es importante detallar los roles de los entrevistados: en primer lugar se realizó una entrevista a Ricardo, responsable de la implementación del control de gestión, desarrollando y aplicando las Normas ISO que estandarizan los procesos dentro de la administración pública logrando transparencia y eficiencia administrativa. También, con el mismo sentido, se logró Entrevistar a Silvina, encargada de la implementación de la Planificación estratégica y el Plan Operativo en la AGC, herramienta que proyecta en el tiempo la gestión del organismo. Fue fundamental para la observación en la órbita del funcionario público la entrevista que se realizó a Rocío, encargada de la implementación de la carrera administrativa y la gestión de recursos humanos en el Ministerio de Modernización. Y por último, se entrevistó a Soledad, funcionaria de la AGC, encargada de los proyectos de tecnologías de gestión PRRAC y SUACI, herramientas específicas de la función inspectiva que fueron receptoras de las transformaciones planteadas desde las corrientes a analizar.

Con los resultados que arrojaron las entrevistas no estructuradas se realizó una contrastación que permitió encuadrar las descripciones acerca de la implementación de las herramientas que componen las diferentes corrientes teóricas metodológicas. Sus obstáculos y sus beneficios en todo el organismo que se examine quedaran resaltados para lograr mayor lucidez de análisis posterior.

El marco temporal del estudio que se considera es desde de la promulgación del Plan de Modernización (2008) hasta el año 2015, siendo este año la culminación de la gestión que impulso la mayor cantidad de reformas dentro de la AGC.



Por último, a lo largo de este trabajo se materializan varios interrogantes que no son de la competencia ni es la intención abarcarlos en su totalidad en este estudio, por lo que efectivamente se cumple una función de las investigaciones de tipo descriptivas que es acercar información, comprender el objeto de estudio y presentar asociaciones entre sus dimensiones inherentes que lo caracterizan, para luego en un trabajo posterior poder desarrollar análisis de relacionales causales.

